

Venerdì, 4 settembre 1998

Presiede:

Stenio RICCIO

*(Presidente di sezione del Consiglio di Stato
e Presidente aggiunto del Consiglio di Giustizia Amministrativa
della Regione Siciliana)*

STENIO RICCIO

(c.s.)

Oggi arriviamo al termine di questo viaggio nel mondo delle Ferrovie. Siamo partiti puntualmente, abbiamo viaggiato splendidamente con l'assistenza amorevole del prof. Fanara e del suo *staff* e speriamo adesso di non arrivare in ritardo secondo la migliore tradizione delle Ferrovie. Per questo vorrei pregare i relatori di cercare di contenere le proprie relazioni nell'arco dei trenta minuti in modo che vi sia poi uno spazio per qualche domanda: se ci sono dei quesiti, questi possono riguardare l'intero discorso che abbiamo fatto anche nei giorni precedenti.

Prima di iniziare, vorrei anch'io associarmi a chi mi ha preceduto nel ringraziare il prof. Fanara, non solo per la scelta del posto meraviglioso, in cui siamo stati benissimo, ma in particolare per la scelta del tema di quest'anno, sia per la sua importanza, sia perché cade in un momento particolarmente felice nel mezzo di un percorso che è iniziato con la trasformazione delle Ferrovie in società per azioni nel 1992, ed è ancora in corso di attuazione, di assestamento, di razionalizzazione.

La dimostrazione è data proprio dal fatto che solo in data 8 luglio 1998, con il decreto del Presidente della Repubblica n. 272, è stato emanato il regolamento che dà attuazione alla direttiva comunitaria sul trasporto ferroviario. Questo regolamento contiene ovviamente le linee guida di quella che dovrà poi essere l'azione dell'amministrazione, attuando la separazione tra la gestione delle infrastrutture ed il servizio di trasporto ferroviario. Questo naturalmente comporterà notevoli modificazioni anche sul piano degli strumenti giuridici che sono stati adottati, perché una volta distinta la gestione delle infrastrutture dalla gestione del servizio, mi domando se la concessione che abbiamo esaminato potrà restare tale e

quale o dovrà essere modificata. Credo che dovrà essere profondamente modificata.

Mi domando addirittura se un regime concessorio potrà continuare ad essere disciplinato o se invece si avrà un superamento di tale regime, tenendo presente che recepiamo una direttiva comunitaria e nell'ambito della Comunità il fenomeno concessorio non è trattato. Quando ho avuto contatti con la Comunità, ho avuto sempre notevoli difficoltà a fare capire la peculiarità del fenomeno concessorio perché in altri ordinamenti questa costruzione giuridica è poco considerata, anzi negli ordinamenti anglosassoni non è affatto considerata. Può darsi che la concessione resterà per quanto riguarda la gestione delle infrastrutture, ma non so se potrà restare per la gestione del servizio, perché la concessione, se comporta una clausola di esclusiva, è l'antitesi della concorrenza. È da vedere come questo processo di trasformazione andrà a concludersi.

Questo Convegno cade proprio nel mezzo di questa fase e ci consente di proiettarci nel futuro, di immaginare quello che potrà succedere. Questa incertezza di una fase di transizione che non è ancora compiuta, potrà spiegare quelle perplessità che abbiamo sentito soprattutto dai giuristi nell'inquadrare la strumentazione normativa che è stata adottata fino ad oggi: abbiamo sentito le perplessità del prof. Bavetta per quanto riguarda l'assetto societario, abbiamo sentito le perplessità del prof. Tigano per quanto riguarda la concessione, abbiamo sentito le perplessità del prof. Fanara per quanto riguarda le condizioni generali di trasporto. C'è un quadro in movimento, non ancora assestato, che se corrisponde all'esigenza di risolvere problemi concreti, tuttavia dà luogo ad un quadro normativo non compiuto, che presenta delle difficoltà di inquadramento in quelli che sono gli schemi tradizionali nei quali il giurista sistema le varie figure nuove. E mi fermo qui perché non voglio togliere spazio ai relatori, però ritenevo utile fare questa considerazione che mi è venuta spontanea ascoltando le varie relazioni e le varie problematiche che si sono poste.

A questo punto darei la parola al prof. Vermiglio, il quale ci illustrerà i problemi che riguardano le linee a bassa redditività e la regionalizzazione del trasporto locale. È un tema molto delicato,

forse uno dei più delicati del trasporto ferroviario perché nelle linee a bassa redditività, evidentemente, è difficile stimolare il fenomeno della concorrenza: sono attività di trasporto che molto probabilmente dovranno essere sussidiate dallo Stato o dalle Regioni, a seconda delle rispettive competenze. Il problema della socialità è, come diceva il prof. Ponti, un falso problema. Il vero problema - che in passato non si è riusciti a risolvere sia quando c'era l'Azienda sia quando c'è stato l'Ente pubblico - è che con il sussidio si sovvenzioni un esercizio fisiologico, non delle diseconomie. Ricordo che la legge 210, all'art. 16, prevedeva di commisurare ad una tariffa tecnico-economica il costo del servizio che lo Stato avrebbe dovuto assumere a suo carico laddove avesse praticato un prezzo politico, ma questa tariffa tecnico-economica non ha mai visto la luce.

Dò la parola al prof. Vermiglio.

RELAZIONI

GIUSEPPE VERMIGLIO

(Ordinario di Diritto della Navigazione nell'Università di Messina)

LE LINEE A BASSA REDDITIVITÀ E LA REGIONALIZZAZIONE DEL TRASPORTO LOCALE

1. Premessa.

La bassa redditività non è, ovviamente, una qualificazione giuridica della linea stessa, né pare che sussista, sotto un profilo logico-giuridico, connessione alcuna tra la valutazione economica di un fatto (la redditività della linea) da verificare secondo le regole, i metodi e le tecniche della scienza economica e la regionalizzazione del trasporto (ferroviario) locale.

Trasporto locale, viceversa, è locuzione che definisce nella scienza giuridica categorie di fatti giuridicamente rilevanti, qualificati dalla norma, mentre con il termine regionalizzazione si definisce l'attribuzione alla Regione di una generale competenza a regolare e provvedere in quella materia, in forza della legge (da ultima, per quel che riguarda il tema, la legge delegata n. 422/97).

Tuttavia, i termini che hanno valenze chiare e distinte sul piano logico, collegati nella frase che enuncia il tema assegnatomi, lasciano intravedere e presumere che ci possa essere una qualche relazione tra fatto economico (le linee a bassa redditività) e fenomeno giuridico (regionalizzazione del trasporto).

Il tema preannuncia nelle aspettative, dunque, l'accertamento di questo nesso: la redditività è il criterio assunto per individuare le linee di trasporto comunque da dismettere, perché non gestibili, in termini economicamente validi, da parte della S.p.A. Ferrovie. Così, la costruzione di una categoria giuridica ampia e generalizzata di

trasporto locale (comprende tutto, tranne ciò che non è espressamente attribuito dalle leggi allo Stato) ed il trasferimento delle attribuzioni alle regioni (avviato con il DPR 616/77 e definito dalla legge n. 422/97), potrebbero apparire come strumenti giuridici che agevolano la soluzione del problema della dismissione delle linee a bassa redditività.

Ma accertare questi nessi e verificare le ragioni economiche e le motivazioni di una disciplina legislativa - è noto - sono campi di indagine che attengono alla politica del diritto, o alla scienza della amministrazione, e non di stretta pertinenza del giurista.

Tuttavia, sul piano della interpretazione delle norme che innovano e riformano la disciplina di un intero settore, per comprendere la *ratio* della norma nel contesto della intera riforma, è a volte necessario e comunque utile analizzare e considerare anche l'aspetto (economico-finanziario) del fatto che ha determinato la produzione del diritto; della norma giuridica che ha assunto e qualificato quel fatto *sub specie iuris*.

In altri termini la nuova normativa produce conseguenze sul piano della gestione e del servizio di trasporto pubblico locale, conseguenze che, se, come pare, il legislatore ha considerato e voluto nel riorganizzare modi e forme di gestione, possono rientrare nel contenuto della norma perché risultati legislativamente prefissati, anche se non sempre in modo esplicito e diretto, ma tuttavia desumibili dall'insieme della legislazione di riforma.

Infatti la legge di riordino inequivocabilmente punta ad assicurare una maggiore economicità ed efficienza al trasporto locale, per cui le norme vanno lette con riferimento anche a questi parametri, che non sono giuridici ma che sono stati giuridicizzati dalla norma nel momento in cui la norma stessa ridistribuisce attribuzioni e competenze, doveri, poteri, obblighi, nell'esercizio di una attività pubblica normativamente indirizzata a quel risultato.

Il titolo del tema assegnato racchiude dunque una indicazione di metodo per leggere le norme sui servizi regionali di trasporto pubblico per ferrovia ed al tempo stesso, in linea con il tema di questo convegno, circoscrive il mio intervento ai servizi regionali nel quadro della riforma del trasporto ferroviario nell'Europa del 2000.

2. Motivazioni economico-finanziarie delle leggi di riforma delle ferrovie e del trasporto pubblico locale.

Può essere utile, preliminarmente, esporre in rapida sintesi le motivazioni (finanziarie) del riordino delle autonomie locali e dei servizi pubblici, motivazioni che la dottrina ha acutamente colto ed evidenziato nell'analisi giuridica della disciplina.

È noto che, in parallelo con la riforma delle autonomie procede anche quella del trasporto in generale e del trasporto pubblico in particolare.

È proprio nel settore del trasporto che la tradizionale configurazione del servizio pubblico come attività d'impresa riservata alla P.A. e gestita direttamente o in concessione, in situazione di monopolio pubblico è stata ridisegnata, anche in conformità alla legislazione europea, dal nostro legislatore.

Queste due linee di riforma cresciute in parallelo, diventano convergenti e si incontrano nel decreto legislativo n. 422/97 che disciplina (direi meglio completa) il trasferimento alle Regioni di attribuzioni statali in materia di trasporti e, al capo secondo, organizza il servizio di trasporto pubblico locale.

Tanto le leggi che riconoscono e promuovono l'autonomia degli enti locali ed attuano il più ampio decentramento nella gestione dei servizi pubblici, quanto quelle che riorganizzano i servizi di trasporto pubblico e privatizzano la gestione per assicurare il buon andamento, sono leggi che nella linea dell'indirizzo politico del Governo dovrebbero sviluppare un disegno di Stato delle autonomie e di decentramento nei servizi definito già nelle linee di indirizzo dalla nostra Carta costituzionale. Qualcuno ha osservato, però, che promuovere autonomia e decentramento, privatizzare servizi per assicurare il buon andamento non sono leggi che scaturiscono sempre da un disegno politico che, evidenziando esigenze di ammodernamento dello Stato, elabora ed attua un chiaro e definito progetto di riforma nei limiti dei precetti della Costituzione.

La mancanza di organicità e coerenza è stata ripetutamente segnalata dalla dottrina che ha rilevato acutamente come il tumultuoso e contraddittorio procedere della produzione legislativa sia

dovuto principalmente alla esigenza di contenimento della spesa ed insieme alle pressioni per la conservazione dello *status quo*¹.

Il contenimento della spesa pubblica è stata una esigenza del nostro Paese per adeguarsi ai parametri europei ed adempiere all'obbligo assunto della moneta unica europea; in questo contesto di contenimento della spesa si colloca anche la riorganizzazione del trasporto ferroviario e del trasporto locale che, è noto, discende dalla necessità di adottare una convergente politica e disciplina dei trasporti a livello europeo.

Appare allora comprensibile l'esigenza avvertita di conservare innovando, perché tutto costi di meno (non solo in termini di spesa ma anche di costi sociali).

Contenimento della spesa statale e conservazione dello *status quo* per quanto possibile rappresentano due chiavi di lettura del complessivo disegno di riforma delle ferrovie e della regionalizzazione del trasporto pubblico locale per ferrovia.

Rinvio alla letteratura politica ed economica l'approfondimento di queste tematiche e problematiche, dovendomi limitare, per ovvie ragioni di tempo, a recepire le affermazioni assunte come chiave di lettura delle aporie che si riscontrano in una legislazione di riforma del trasporto pubblico locale che sviluppa anche indirizzi comunitari in materia di trasporto ferroviario di passeggeri.

3. *Indirizzi comunitari: rete dei cittadini e i servizi di trasporto di viaggiatori per ferrovia.*

La riforma europea delle ferrovie scaturisce dalla constatazione della bassa redditività non solo di singole linee ma dell'intero sistema ferroviario europeo che perde quote sempre più consistenti di mercato a favore dell'autotrasporto nel trasporto merci e dell'auto privata nel trasporto passeggeri.

¹ F. LIGUORI, *Ente locale, gestore del servizio ed utenti: pluralità di soggetti e modelli contrattuali nei servizi pubblici locali*, in *Atti del convegno "Le società miste locali per la gestione dei servizi pubblici"*, Campobasso, 1997, Napoli, 1997, 88.

La Comunità interviene per correggere questo indirizzo del mercato che non può crescere senza ulteriori costi sociali indiretti che la Comunità non intende sopportare.

Privilegiare lo sviluppo del trasporto combinato e della intermodalità nel trasporto merci ed il potenziamento del trasporto pubblico per i passeggeri, costituiscono le linee guida di scelte concordate e programmate a livello europeo.

Questo intervento pubblico nel mercato del trasporto, attuato a livello europeo nella linea strategica di unificare materialmente l'Europa con le reti transeuropee dei trasporti delle comunicazioni e dell'energia, passa attraverso un processo di liberalizzazione del mercato e di privatizzazione (più formale che sostanziale forse) che agevola la manovra di contenimento della spesa pubblica ed in prospettiva annuncia un mercato del trasporto ferroviario libero, interamente in mano all'impresa (privata) che opera in regime di libera concorrenza con le altre imprese di trasporto, su una rete ferroviaria in mano pubblica che provvede a coprire gli oneri finanziari ed i costi delle reti con imposte e tasse.

I principî in materia di prestazione di servizi ferroviari, formulati dalla direttiva 91/440 CEE, sono noti: garanzia dell'autonomia di gestione dai governi, separazione dei servizi ferroviari dalla fornitura di infrastrutture, miglioramento della posizione finanziaria delle aziende ferroviarie e libero accesso alle infrastrutture.

Tuttavia, i requisiti previsti per il trasporto interregionale ed urbano (anche all'interno dei grandi agglomerati) differiscono sensibilmente e richiedono una valutazione separata che tenga conto delle esigenze di una pianificazione integrata del traffico (ad esempio, coordinamento con altri modi di trasporto) e dei requisiti del servizio pubblico.

Si legge nel libro verde della Commissione Europea del 29.11.1995 "La rete dei cittadini" che "è opinione comune che nel settore dei trasporti le forze di mercato da sole non riescono sempre e comunque a garantire servizi di trasporto che ... consentano di perseguire gli obiettivi essenziali delle diverse politiche economiche e regionali". Gli enti pubblici pertanto devono poter intervenire

per garantire che siano soddisfatti i requisiti di servizio pubblico, indipendentemente dalla titolarità della gestione.

I regolamenti nn.1191/69 e 1893/91 definiscono il significato della nozione di pubblico servizio di cui all'art. 77 del Trattato. Essi operano una distinzione fra servizi di trasporto di superficie a lunga distanza, per i quali viene abolito l'obbligo di soddisfare i requisiti di servizio pubblico in quanto oneri di servizio pubblico previsti dalle leggi, e i servizi di viaggiatori urbani/regionali per i quali gli enti pubblici possono continuare ad imporre tali oneri nei confronti delle imprese di trasporto pubblico se scelgono di derogare dalla norma generale in materia di appalto. Ai sensi dell'art. 2 del regolamento comunitario 1191/69 "Per obblighi di servizio pubblico (che comprendono obbligo di esercizio, obbligo di trasporto, obbligo tariffario) si intendono gli obblighi che l'impresa di trasporto, ove considerasse il suo interesse commerciale, non assumerebbe o non assumerebbe nella stessa misura e nelle stesse condizioni".

L'esperienza ha dimostrato che, se si tenta di regolamentare i servizi di trasporto pubblico imponendo alle imprese oneri senza una compensazione finanziaria strettamente correlata, si producono gravi effetti collaterali in quanto vengono a mancare incentivi finanziari e gestionali che favoriscano un miglioramento ed una maggiore efficienza dei servizi. La Commissione intende pertanto rivedere il campo di applicazione di tale deroga generale "per garantire che persegua i propri obiettivi specifici con efficacia rinnovata"².

Alcuni Stati membri, come Francia e Germania, hanno avviato l'elaborazione di un quadro normativo specifico per questo ramo del trasporto ferroviario. Da parte tedesca, ad esempio, è stato deciso di trasferire la competenza normativa in materia di servizi ferroviari regionali per il trasporto dei viaggiatori dalle amministrazioni centrali ai governi regionali. Tale decisione è stata accompagnata da un'importante riorganizzazione finanziaria. Questa innovazione - continua la Commissione - può costituire un modo più

² Libro Verde della Commissione Europea "*La rete dei cittadini*", Bruxelles, 29.11.1998, COM(95)601 def., pag. 34, punti 99 e 100.

appropriato per riconciliare i servizi ferroviari con le esigenze locali/regionali, come ad esempio una pianificazione integrata del trasporto multimodale ed una migliore comunicazione con i viaggiatori. La Commissione seguirà da vicino l'evolversi di questi aspetti ed esaminerà l'opportunità di avviare azioni specifiche atte a promuovere l'accesso ai servizi regionali per ferrovia"³.

4. *La regionalizzazione del trasporto pubblico locale.*

Il quadro rapidamente abbozzato consente di passare alla analisi del D.Lgs. 422/97, valutando la portata delle norme in relazione al disegno di regionalizzazione del trasporto pubblico ferroviario avviato anche in Italia.

La legge delegata dedica ai servizi ferroviari di interesse regionale e locale solo gli articoli 8 e 9.

Sono delegati alle regioni le funzioni ed i compiti di programmazione e di amministrazione inerenti ai servizi ferroviari di interesse regionale e locale, tanto in concessione alle Ferrovie dello Stato S.p.A., quanto a soggetti diversi.

Il secondo comma dell'art. 1 della legge delegata fornisce una definizione puntuale e precisa dei servizi pubblici di trasporto regionale e locale; sono tali i servizi:

- 1) se non rientrano tra quelli nazionali tassativamente individuati dall'art. 3;
- 2) se comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano: a) in modo continuativo o periodico; b) con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite; c) ad accesso generalizzato;
- 3) se si svolgono nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale.

La indicazione tassativa dei servizi di trasporto pubblico di interesse nazionale, contenuta nell'art. 3 della legge delegata, e la delimitazione territoriale all'ambito normalmente regionale o infraregionale dei servizi di trasporto regionale e locale, contenuta

³ Libro Verde "*La rete dei cittadini*" cit., pag. 35, punti 102 e 103.

nell'ultimo comma dell'art. 12, mi pare che diano concreta attuazione al disegno ampio di regionalizzazione definito dalla legge di delegazione n. 59/97.

Nell'osservanza del principio di sussidiarietà sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni ed i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo, o amministrazione dello Stato, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici.

Il trasporto pubblico assunto nella accezione moderna di sistema di mobilità di persone e cose in ambito territorialmente definito, regionale o locale, è materia di pertinenza delle Regioni e degli Enti locali; allo Stato restano solo i collegamenti marittimi ed aerei trans-regionali, i servizi di trasporto automobilistici e ferroviari internazionali, le linee interregionali che collegano più di due regioni, i servizi ferroviari nazionali di percorrenza medio-lunga (servizi appunto tassativamente individuati ed indicati dalla norma).

La legge di delegazione infatti ha espressamente previsto, tra l'altro, la delega alle regioni di compiti di programmazione e di amministrazione dei servizi pubblici di trasporto di interesse regionale e locale, l'integrazione dei diversi modi di trasporto in un organico sistema della mobilità.

Sono tutte indicazioni che abbiamo rinvenuto nella normativa comunitaria e che trovano attuazione in Italia con questa legge delegata.

Il processo di regionalizzazione del servizio di trasporto ferroviario, invero, era già stato avviato anche in Italia dal 1977; basti ricordare che l'art. 86 del DPR 616/77 disponeva che: "È delegato alle Regioni l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di linee ferroviarie in concessione, anche in gestione commissariale governativa, da effettuarsi con l'assenso delle Regioni interessate, previo il risanamento tecnico ed economico a cura dello Stato".

Nello stesso articolo, al comma secondo, si legge che: "È delegato alle Regioni, con l'assenso delle Regioni interessate,

l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di linee ferroviarie secondarie gestite (allora) dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, dichiarate non più utili all'integrazione della rete primaria nazionale dal Ministro dei trasporti".

Sono, presumibilmente queste le linee a bassa redditività da regionalizzare già dal 1977 e da quella data si parla già di trasporti regionali.

Il terzo comma dell'art. 86 del DPR 616/77 infatti precisa che: "Le regioni partecipano al controllo della sicurezza degli impianti fissi e dei veicoli destinati all'esercizio dei trasporti regionali, operato dai competenti uffici dello Stato".

La regionalizzazione del trasporto pubblico per ferrovia è un processo impostato ed avviato venti anni prima della legge delegata 422/97.

L'art. 8 della legge delegata – “servizi ferroviari di interesse regionale e locale non in concessione a F.S. S.p.A.” – richiama nel testo l'art. 86 del DPR 616/77, per cui un raffronto tra le norme contenute nei due testi normativi appare interessante non solo per cogliere come la regionalizzazione del trasporto ferroviario si avvia e si completa, ma anche per avvertire come i risultati (economici di riassetto) espressamente indicati dalla norma per dare alla scelta tecnica organizzativa anche la forza ed il valore dell'atto normativo che le contiene, a venti anni di distanza dalla emanazione del DPR 616/77 non sono stati ancora raggiunti.

Il risanamento tecnico ed economico, a cura dello Stato, delle linee ferroviarie in concessione, anche in gestione commissariale governativa, indicato dal primo comma dell'art. 86 del DPR 616/77 quale condizione necessaria per la delega alle regioni delle funzioni amministrative in questa materia, risulta dall'art. 8 della legge delegata n. 422/97 rinviato al 1° gennaio del 2000. Entro questo termine saranno delegate alla regione anche le funzioni e i compiti di programmazione e di amministrazione inerenti le ferrovie in gestione commissariale governativa (affidate per la ristrutturazione alla S.p.A. F.S. dalla legge finanziaria n. 662/96) e le ferrovie in concessione a soggetti diversi dalla S.p.A. F.S.

La norma che dispone la delega alle regioni in materia di ferrovie di interesse regionale e locale contenuta nell'art. 86 del DPR 616/77, rimasta inattuata per il mancato verificarsi della condizione (il risanamento) prevista dalla stessa norma, viene sostanzialmente riproposta, venti anni dopo, dall'art. 8 della legge delegata 422/97 e la sua attuazione (sembrerebbe) è soggetta solo al termine del 1° gennaio 2000 entro il quale dovrebbe concludersi il piano di ristrutturazione per il risanamento delle ferrovie in gestione commissariale governativa.

Che si tratti solo di un termine e non di una condizione (il risanamento) ed un termine (il primo gennaio del 2000) per queste ferrovie appare poco chiaro anche perché il terzo comma dell'art. 8 prevede solo per le ferrovie in concessione a soggetti diversi dalla S.p.A. F.S., la definizione, tra l'altro, con l'accordo di programma dei finanziamenti diretti al risanamento tecnico-economico di cui all'art. 86 del DPR 616/77.

Per queste ultime ferrovie dunque, entro il 1 gennaio '98 e comunque non oltre il 1° gennaio 2000, le regioni dovrebbero subentrare allo Stato quali concedenti sulla base di accordi di programma anche se il risanamento non è compiuto, mentre per le ferrovie in gestione commissariale il subentro delle Regioni quali concedenti dovrebbe intervenire a risanamento compiuto, non oltre il 1° gennaio 2000.

Il condizionale è d'obbligo, perché, come risulta evidente, recepire in una norma giuridica una scelta tecnica o il conseguimento di un risultato tecnico-economico entro un termine non è un rafforzamento della validità ed effettività della scelta tecnica-politica-economica.

La norma giuridica infatti non potrà mai sul piano tecnico rendere valida una scelta non valida o non attuabile in pratica, per cui, probabilmente, la prescrizione che l'atto giuridico può imporre è quella di non adottare altre scelte ma non quella di attuarla obbligatoriamente. Dalla inattuazione di una scelta politico-economica prevista dalla legge non discende di solito alcuna conseguenza sul piano della responsabilità giuridica, ma eventualmente solo su quello della re-

sponsabilità politica sia nel caso in cui la scelta non è attuabile sia in quello in cui la scelta non è attuata.

Ritornando al tema, il risultato che si evince dal primo raffronto tra l'art. 86 del DPR 616/77 e l'art. 8 della legge delegata n. 422/97 è, in buona sostanza, la proroga al primo gennaio del 2000 della delega alle regioni delle funzioni di programmazione e di amministrazione in materia di ferrovie in gestione commissariale ed in concessione a soggetti diversi della S.p.A. Ferrovie dello Stato.

Un discorso a parte va fatto per le ferrovie di interesse regionale e locale di cui all'art. 9 della legge delegata che dovrebbero coincidere con le linee secondarie già gestite dall'Azienda autonoma delle FF.SS. dichiarate non più utili alla integrazione della rete primaria nazionale dal Ministro dei trasporti ai sensi dell'art. 86 DPR 616/77.

Per questi servizi la delega alle regioni dovrebbe divenire operativa dal 1 giugno dell'anno prossimo.

Eppure l'art. 86 del DPR 616/77 non subordinava la delega per le linee ferrate secondarie se non all'assenso della regione ed alla dichiarazione del Ministro dei trasporti della non utilità della linea all'integrazione della rete primaria nazionale.

Certo nel DPR si parla di linee e nella legge delegata di servizi ferroviari di interesse regionale e locale in concessione alla S.p.A. F.S.

Si tratta però di una mera questione terminologica atteso che le linee secondarie non di interesse primario nazionale non possono non coincidere con le linee di interesse regionale e locale. Il trasporto di linea che, ai sensi dell'art. 1679 c.c., è esercitato in forza di un atto di concessione è un pubblico servizio.

Oggi, in seguito alle modifiche intervenute nella disciplina dei servizi pubblici il rilascio della concessione non è l'unico atto per l'esercizio di un pubblico servizio, per cui il riferimento alla concessione potrebbe espungersi dalla definizione del codice e la definizione di servizio di trasporto pubblico locale passeggeri e merci, di cui al secondo comma dell'art. 1 della legge delegata, può

agevolmente assumersi come una nozione generale di servizio di trasporto pubblico di persone e merci.

L'ulteriore qualificazione del servizio di trasporto come regionale e locale discende da un lato dall'estensione spaziale del servizio nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infraregionale, dall'altro perché va individuato non più come linea ma come sistema che va compreso nell'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, per mare o per acque interne e per aria costituenti i servizi pubblici di trasporto regionali e locali.

Da questa definizione dovrebbe discendere logicamente che il sistema (come insieme di sistemi) della mobilità regionale risulterà dalla pianificazione regionale e locale dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale e che con questi servizi si coordinano i pochi servizi di collegamento di interesse trans-regionale, nazionale ed internazionale.

Il ruolo delle autonomie locali appare dunque rafforzato dalla disciplina contenuta nella legge delegata atteso che apparirebbe rovesciata rispetto al DPR 616/77 la logica: lo Stato delegava alle regioni le linee secondarie che non interessano la rete nazionale. Oggi, invece, le regioni pianificano ed amministrano nel loro ambito territoriale l'intero sistema della mobilità; lo Stato si occupa solo dei trasporti ferroviari nazionali ed internazionali compresi i collegamenti via mare tra i terminali ferroviari.

Cambiamenti nel quadro della disciplina degli enti locali e dei servizi pubblici ve ne sono stati, lo si è detto in premessa, e la definizione di servizio di trasporto pubblico contenuta nel secondo comma dell'art. 1 della legge delegata compendia e racchiude il risultato di una evoluzione ventennale nella tecnica e nella politica del trasporto. Eppure l'intuizione iniziale di separare l'amministrazione della rete (o sistema) di interesse regionale e locale da quella della rete nazionale rimane ancora valida ed attuale.

Solo che nella configurazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, come insieme di sistemi di mobilità, l'individuazione delle linee (*alias* servizi) da affidare alla amministrazione delle regioni non discende da una diversa qualificazione primaria e secondaria della linea ferroviaria.

Nell'organizzare il trasporto pubblico locale le Regioni dovranno individuare i servizi minimi qualitativamente e quantitativamente sufficienti a soddisfare la domanda di mobilità dei cittadini tenendo conto delle risorse di bilancio disponibili e:

- a) della integrazione tra le reti di trasporto;
- b) del pendolarismo scolastico e lavorativo;
- c) della fruibilità dei servizi da parte degli utenti per l'accesso ai vari servizi amministrativi, socio-sanitari e culturali;
- d) delle esigenze di riduzione della congestione e dell'inquinamento.

Nella determinazione del livello dei servizi minimi, ai sensi dell'art. 16 della legge delegata, la regione dovrà seguire il criterio prioritario del ricorso alle modalità e tecniche di trasporto più idonee a soddisfare le esigenze di trasporto considerate, scegliendo tra più soluzioni quelle più idonee a garantire, in condizioni analoghe, sufficienti servizi di trasporto ai minori costi per la collettività.

In base all'art. 16 spetterebbe in definitiva alla Regione stabilire se provvedere all'obbligo di garantire la mobilità nell'ambito del territorio regionale con la modalità ferroviaria (potrebbe risultare infatti meno costoso un trasporto su gomma o per mare) e individuare e definire la rete che va integrata con le altre reti di trasporto.

Questa lettura dell'art. 16 appare coerente ed organica con le altre norme organizzative contenute negli articoli del capo II "Programmazione dei trasporti locali, programmazione degli investimenti, obblighi di servizio, organizzazione dei servizi di trasporto pubblico regionale e locale, contratti di servizio pubblico".

Tuttavia, a dimostrazione della presenza nella stessa legge di spinte innovative e conservative alle quali accennavo in apertura, gli artt. 3, 8 e 9 della legge delegata contrastano con il disegno di ampia autonomia delle Regioni nella programmazione del servizio di trasporto pubblico locale.

Va rilevato infatti che, ai sensi dell'art. 3, la individuazione dei servizi di trasporto ferroviari di interesse nazionale non si opera escludendo i collegamenti che si svolgono esclusivamente - o prevalentemente - nell'ambito di una regione (come per i servizi aerei e marittimi) o tra due regioni come per i servizi automobilistici, ma escludendo solo i servizi di percorrenza medio-lunga non caratteriz-

zati da particolari *standard* qualitativi e quelli a più breve percorrenza ed in ogni caso, ai sensi del secondo comma dell'art. 9, i servizi interregionali di interesse locale.

I servizi ferroviari di interesse nazionale saranno dunque tassativamente indicati con decreto del Ministro dei trasporti previa intesa con la Conferenza permanente per le regioni, ed in caso di mancato accordo, dal Consiglio dei Ministri.

Né, a quanto pare, la Regione potrà rinunciare a gestire i servizi ferroviari che non rientrano in quelli di interesse nazionale atteso che ai sensi dell'art. 8 comma terzo: "Le regioni subentrano allo Stato quali concedenti delle ferrovie..." in gestione commissariale governativa ed in concessione a soggetti diversi dalla società per azioni F.S., e, ai sensi dell'art. 9, per gli altri servizi "le regioni subentrano allo Stato nel rapporto con le ferrovie dello Stato S.p.A., e stipulano entro il 31 ottobre 1998 contratti di servizio ai sensi dell'art. 19. Detti contratti di servizio entrano in vigore il 1° giugno 1999".

Nell'uno e nell'altro caso le Regioni subentrano nei rapporti previa stipula di appositi accordi di programma, ma mentre per i servizi ferroviari di interesse regionale e locale stipulano i contratti di servizio con la società per azioni F.S., per gli altri servizi le regioni affideranno l'esercizio con contratti di servizio ad imprese già esistenti o che saranno costituite per la gestione dei servizi ferroviari di interesse regionale e locale.

Questa società che sarà costituita per la gestione dei servizi regionali e locali potrà gestire anche i servizi affidati alla S.p.A. delle F.S.

La società costituita per la gestione dei servizi regionali e locali potrà gestire servizi automobilistici sostitutivi dei servizi ferroviari, e per conto delle F.S. i collegamenti marittimi tra terminali di trasporto ferroviario?

E se i termini per la stipula degli accordi di programma ed i contratti di servizio non verranno rispettati, che ne sarà della regionalizzazione del trasporto ferroviario?

Non spetta al giurista rispondere a questi interrogativi; sul piano della interpretazione delle norme, infatti, non si può andare

oltre la mera rilevazione che la legge delegata di riorganizzazione del servizio di trasporto locale si presta a chiavi di lettura che possono ampliare o restringere la sfera di autonomia delle Regioni per effetto di quelle spinte innovative e conservative alle quali accennavo in premessa.

Ancora una volta occorre constatare che l'inserimento in una legge di una articolata riforma non è sufficiente a garantire la validità e l'effettiva attuazione della riforma stessa.

STENIO RICCIO

(c.s.)

Ringrazio il prof. Vermiglio, con il quale mi complimento per l'interessante relazione. Dò quindi la parola al Dott. Saviane.